

中国矿产资源及其相关产业发展规划体系研究

张照志

中国地质科学院全球矿产资源战略研究中心, 北京, 100037

1 问题的提出

按照矿产资源禀赋、规划功能定位以及资源上下游产业发展规律等,我国矿产资源规划可分为矿产资源类规划和产业发展类规划,其上级规划为国民经济和社会发展规划。我国矿产资源规划及其相关产业发展规划体系,一般随我国行政体制的改革而发生变化。作为编制主体的国家和地方政府职能的变动,如大部制等机构改革,直接影响规划体系的变动。由于矿产资源及其产业发展规划编制实施涉及到很多部委,导致长期以来我国矿产资源及其相关产业发展规划体系存在顶层设计缺失、层级不清、内容重复交叉、甚至出现各单项规划间相互矛盾等问题,使规划的可操作性大打折扣。

为此,笔者在深入研究“十五”至“十二五”期间,矿产资源规划、相关产业发展规划体系的基础上,综合提出我国矿产资源产业规划体系总体框架(规划体系顶层设计),从而厘清了国民经济和社会发展规划、矿产资源规划、相关产业发展规划间的关系。分别研究提出两类规划体系,即矿产资源规划体系、矿产资源产业发展规划体系。该规划体系的提出对于形成我国矿产资源规划顶层设计,有效解决规划层级不清、规划内容重复交叉等问题具有重要的现实意义。

2 规划体系研究现状

矿产资源规划体系研究最早可追溯到 1998 年国土资源部组织开展的矿产资源规划研究,2001 年国务院批复《全国矿产资源规划》。2002 年 31 个省级矿产资源总体规划批复实施。2004 年末,343 个地级市、1248 个县编制了矿产资源总体规划。自此,按照行政层级划分的国家、省、地市、县四级规划体系正式形成。

应当说,我国矿产资源规划体系的真正研究,

基本上是在编制实施及管理实践基础之上的,其目的是最大程度地满足规划管理要求,促使国土资源部门矿产资源规划管理职能全面到位,更好地发挥规划在宏观调控、政府管理和资源优化配置中的作用。2005 年国土资源部印发《关于加强矿产资源规划体系建设的意见》(国土资发[2005]231 号),专门发文规范规划体系建设。

相关研究成果也是总结规划编制实施经验得出的,如有专家对我国四级三类规划体系进行了实证研究(吴尚昆,2007)等。该研究成果只是针对矿产资源规划的,并未涉及到矿产资源相关产业发展规划体系的研究。

某些对矿产资源规划体系的研究内容散见于矿产资源规划研究专著中,内容大体相同(胡存智,2009;鹿心社,2006;鹿心社,2004)。

矿产资源相关产业发展规划始于“十五”期间。目前,负责编制实施的国家部门有发改委、国家能源局、工信部等。

3 资源类规划和产业类规划体系

按照矿产资源及其产业(上下游)的性质及特点,笔者建议将矿产资源规划分为资源类规划体系和产业类规划体系。资源类规划体系以我国已实施的两轮矿产资源规划为基础形成。矿产资源是相关产业发展的物质基础。因此,涉及矿产资源开发活动的相关产业规划,应当与矿产资源规划做好衔接。产业类规划体系应以矿产资源开发利用相关部门(矿业精深加工等产业部门)的发展规划为基础构成。这样既符合资源优化配置的要求,也符合产业(生产力)合理布局的现实要求,又可避免产能过剩以及相关产业结构畸形(图 1)。

3.1 矿产资源类规划体系

目前,我国矿产资源类规划体系逐步完善,已逐步形成了四级二类矿产资源规划体系,各规划的

功能定位也在逐渐清晰, 专项规划也在不断补充完善。2012 年 12 月 1 日, 国土资源部实施《矿产资源规划编制实施办法》, 规定“四级两类”矿产资源规划体系(图 2, 略)。按规划对象和功能划分为总体规划和专项规划两类; 按行政区划, 分为国家、省、设区市、县四级。这种规划体系符合我国矿产资源规划编制的实际。

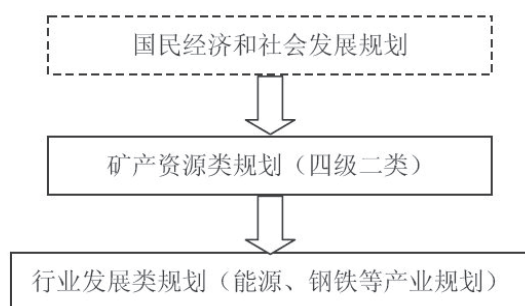


图 1 中国矿产资源及其相关产业发展规划体系总体框架

3.1 产业发展类规划体系

各矿产资源开发利用相关部门(宏观调控、产业部门), 结合各产业发展的特点和要求, 与四级二类矿产资源规划做好协调与衔接, 编制了相关产业发展规划, 如能源、煤炭、页岩气、新材料产业发展规划等。

据统计, “十五”期间, 矿产资源相关产业发展规划大约编制了 10 余个, 如《国民经济和社会发展第十个五年计划我国“十五”能源发展重点专项规划》等。编制单位为原国家计委、原国家经济贸易委员会、原国家环保总局等。“十五”时期, 我国产业发展类规划的编制实施均处于探索阶段, 各部门依据各自管理职能组织编制, 因原国家计委实施国家能源管理职能, 因此编制了能源重点专项规划等。

到了十二五期间, 与矿产资源勘查开发活动有关的“十二五”行业发展规划大约有 5 类 18 个规划(含子规划), 形成了一个初步的产业发展规划体系(图 3, 略)。规划编制也依据各部门的管理职能, 如国家发改委组织编制能源规划, 工信部则更多地组织编著行业发展规划。总之, 我国矿产资源规划及其相关产业发展规划体系, 一般随我国行政体制的改革而发生变化, 都依据其职能组织编制实施相关规划, 但均未能形成一个完整的产业发展规划体系。产业类规划体系仍需进一步梳理, 处理好

资源与产业发展规划间的关系, 做到无缝对接。

4 认识与结论

(1) 长期以来, 我国矿产资源及其相关产业发展规划体系存在顶层设计缺失、层级不清、内容重复交叉、甚至出现各单项规划间相互矛盾等问题, 使规划的可操作性大打折扣。

(2) 笔者研究提出矿产资源及其产业发展规划体系的顶层设计。我国矿产资源按照矿产资源及其产业(上下游)的性质及特点, 笔者建议将矿产资源规划分为资源类规划体系和产业类规划体系。这样有利于资源与产业发展规划体系之间关系的界定, 以及各规划功能定位的明晰, 促进规划体系的完整性和科学性。

(3) 随着我国矿产资源类规划体系逐步完善, 已逐步形成了四级二类矿产资源规划体系, 各规划的功能定位也在逐渐清晰, 专项规划也在不断补充完善。产业发展规划体系较混乱。

(4) 我国矿产资源规划及其相关产业发展规划体系, 一般随我国行政体制的改革而发生变化。时至今日尚未形成一个资源和产业有机结合的完整的产业发展规划体系。产业类规划体系仍需进一步梳理, 做好资源与产业发展规划间的无缝对接, 促进国家经济结构战略性调整。

参考文献 / References

- 国家发改委.2012.钒钛资源综合利用和产业发展“十二五”规划[OL] [2013-03-21]. http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20120810_496913.htm.
- 胡存智.2009.全国矿产资源规划研究.北京:地质出版社.
- 鹿心社, 汪民.2006.矿产资源规划实施评估.北京:地质出版社.
- 鹿心社, 叶冬松.2004.全国省级矿产资源总体规划(上下册).北京:地质出版社.
- 吴尚昆.2007.我国矿产资源规划体系的建设与发展.资源·环境·和谐社会——中国地质矿产经济学会 2007 年学术年会论文集. 426~428.
- 国家发展改革委.2012.西部大开发“十二五”规划.[2013-03-21]. <http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbqt/2012qt/P020120409541639482326.doc>.
- 中华人民共和国国土资源部编.2011.中国矿产资源报告.北京:地质出版社.
- 中华人民共和国国土资源部编.2012.中国矿产资源报告.北京:地质出版社.